

ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Никифоров В.М.

*Никифоров Василий Меркурьевич – магистрант,
кафедра конституционного права,
Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург*

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правового регулирования полномочий главы муниципального образования при решении вопросов местного значения. Автор проводит анализ существующих на сегодняшний день проблем изъятия некоторых полномочий органов местного самоуправления и их последующей передачи органам государственной власти.

Ключевые слова: глава муниципального образования, местная администрация, муниципальное образование, делегирование полномочий, местное самоуправление.

Построение эффективной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации является одним из базисных условий укрепления российской государственности, фактором демократизации социальных и государственных институтов, средством формирования устойчивой диверсифицированной связи между гражданами и низовым звеном публичной власти.

Муниципальный уровень власти с точки зрения параметров функциональности и территориальности выступает в качестве наиболее близкого населению института публичной власти.

Работа органов местного самоуправления находится в постоянном активном и тесном соприкосновении с жизнью местного сообщества, является интегратором циркулирующих социальных интересов, выступает подлинным свидетельством достигнутого уровня развития соответствующей территории, материализации ее ресурсного потенциала. Формулируя целевые ориентиры и разрабатывая адаптивный инструментарий благополучия уровня жизни населения МО (далее по тексту - МО), осуществляется процесс конституционализации муниципальных правоотношений [1, с. 83-86].

Глава МО занимает особое место в иерархии должностных лиц местного самоуправления, ввиду того, что в его руках находится управление местной администрации, представляющей исполнителю – распорядительный орган МО.

Полномочия главы МО зависят от того, возглавляет он местную администрацию или председательствует в представительном органе МО. При этом, вне зависимости от этого у главы МО есть определенные полномочия, связанные с его статусом высшего должностного лица.

Обязанности подписывать и обнародовать в порядке, установленном уставом МО, нормативные правовые акты, принятые представительным органом МО, корреспондирует право вето главы МО, которое закреплено в ч. 13 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон № 131-ФЗ).

В силу Федерального закона № 131-ФЗ глава МО наделен правом внесения на рассмотрение представительного органа МО проектов муниципальных правовых актов. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей МО главой МО могут назначаться публичные слушания [3; с. 123].

Реализация главой МО права издания правовых актов зависит от избранной в муниципальном образовании организационной модели органов местного самоуправления. В случае если глава реализует полномочия председателя представительного органа МО, то в пределах своих полномочий, которые определены уставом МО и решениями представительного органа МО, он вправе издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа МО.

В случае если глава МО осуществляет полномочия главы местной администрации, он имеет право издавать постановления и распоряжения по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. В случае совмещения указанных должностей в сельском поселении и во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения глава МО наделена всеми вышеперечисленными правами по изданию правовых актов.

Именно глава МО является воплощением МО и реализует функции представления МО, право представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти от имени МО.

Поэтому именно на него возложены функции, связанные с необходимостью осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и

законами субъекта РФ. Это не означает, что глава должен сам выполнять все функции, но он обязан обеспечивать их реализацию соответствующими органами местного самоуправления.

Следует отметить, что имеется пересечение полномочий главы МО и главы местной администрации. Поэтому может возникнуть ситуация, когда деятельность их обоих связана с необходимостью осуществления одинаковой функции, что в некоторых ситуациях может принимать совершенно неожиданные формы [4; с. 342-344].

В соответствии с нормами Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения относят местный бюджет, местные налоги и сборы, распоряжение муниципальным имуществом, газо-, тепло-, водоснабжение населения, дорожная деятельность и проч.

С учетом статуса высшего должностного лица МО глава может наделяться правом на созыв внеочередного заседания представительного органа МО.

Также он наделен правом выдвижения инициативы проведения местного референдума (если осуществляет полномочия главы местной администрации), собрания граждан, опроса граждан, схода граждан, на котором он обязан председательствовать, если сход граждан не примет иного решения.

В целом, принято считать, что полномочия по решению вопросов местного значения осуществляют органы местного самоуправления. Во всяком случае, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ по вопросам местного значения принимаются муниципальные правовые акты. Причем перечень вопросов местного значения зависит от вида МО.

Подобная практика противоречит конституционной природе местного самоуправления, подразумевающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Нарушается один из базовых принципов местного самоуправления - самостоятельность, предполагающий, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти непосредственно и через органы местного самоуправления выступает население МО [5; с. 69-73].

Вопросы местного значения - это собственные предметы ведения муниципальных образований. Конкретное содержание, деятельности органов местного самоуправления, их полномочия по решению указанных вопросов местного значения в случаях, когда последние являются предметами ведения, определяются в отраслевом законодательстве (например, в бюджетном, налоговом, градостроительном кодексах).

Поэтому для уяснения содержания и пределов компетенции органов местного самоуправления по каждому конкретному вопросу местного значения необходимо обращаться к соответствующему отраслевому законодательству.

На сегодняшний день существует острая необходимость изъятия некоторых полномочий органов местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют требования о необходимости определения законами Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи органам государственной власти субъектов РФ. Анализ законов субъектов РФ показывает, что они и не особо стремятся как-то обосновать свою деятельность по изъятию полномочий органов местного самоуправления.

На этом фоне выделяется Закон Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края», в первой статье которого говорится о том, что он предназначен для формирования и развития Владивостокской агломерации [6; с. 5-18].

Очевидно, что развитие территорий требует определенной согласованности и координированной деятельности разных уровней публичной власти. Очевидно, что при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях.

Необходимо создание механизмов, взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов.

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7] говорится, что организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий. Необходим разумный баланс между этими взаимоисключающими принципами.

Можно выделить следующие группы полномочий органов местного самоуправления:

- полномочия по решению вопросов местного значения (ст. ст. 14, 15, 16, 79 Федерального закона № 131-ФЗ);

- полномочия, которыми обладают органы местного самоуправления и которые не привязаны к конкретным вопросам местного значения (например, ст. ст. 17, 22, 24, 35 и др. Федерального закона № 131-ФЗ); особую подгруппу составляют исключительные полномочия представительного органа МО;

- полномочия органов местного самоуправления содержащиеся в отраслевом законодательстве (по различным оценкам, таких федеральных законов около 200 [8]; в этих законах содержатся в основном полномочия органов местного самоуправления в отдельных областях или сферах общественной жизни, однако встречаются и полномочия, например, по принятию квалификационных требований к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы); особую подгруппу составляют полномочия, которые приводятся в Федеральном законе № 485-ФЗ.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления [3; с. 124-127].

Существующий механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ требует дальнейшего изучения и совершенствования. Необходим мониторинг региональных законов, правоприменительной практики, которые важны для оценки регулирующего воздействия норм действующего федерального законодательства, законодательства субъектов РФ.

В современных условиях имеют высокую степень актуальности вопросы сохранения, расширения и укрепления каналов взаимодействия между электоратом и членами депутатского корпуса, главой МО. Ключевым фактором обеспечения эффективности реализации данных каналов служит регламентация мер ответственности в отношении депутатов, использующих свои полномочия вопреки их предназначению.

Также следует указать на необходимость нормативного определения эффективных мер оценки качества исполняемых должностных функций, оснований и порядка ответственности за ненадлежащую работу с регламентацией адекватного механизма применения данных инструментов в отношении как депутатов, так и глав муниципальных образований [2; с. 54-55].

При объективно неизбежных противоречиях, закономерно предопределяющихся разностью взглядов избирателей и членов депутатского корпуса, в том числе особенностями партийной дисциплины, неодинаковую оценку подходов к решению вопросов местного значения со стороны указанных субъектов муниципальных правоотношений исключить невозможно. В связи с этим аргументация обоснованности принятия решения об учете или отклонении позиции электората требует максимально полного изложения актуальных фактов, свидетельствующих о целесообразности и основательности сформулированных выводов. Широкое применение современных форм передачи информации предопределяет необходимость повсеместного внедрения максимально упрощенной процедуры представления доводов и контрдоводов и проведения всестороннего исследования рабочих гипотез на стадиях разработки решений.

Неоднозначную оценку с точки зрения организации эффективного взаимодействия между субъектами муниципально-правовых отношений приобретают факты личного вмешательства главы МО в вопросы, делегированные им для исполнения подчиненным структурам.

Формы замещения должности главы МО являются одним из необходимых средств (условий) решения вопросов местного значения вне зависимости от установленных законодательством вариантов. Использование института выборов ради достижения избирательного эффекта в виде констатации факта получения мандата напрямую от избирателей вряд ли в полной мере позволит эффективно решать вопросы местного значения и, соответственно, отвечать истинным потребностям избирателей. Во главе угла должна быть развернутая диверсифицированная система критериев оценки качества проводимой органами местного самоуправления работы с эффективным механизмом реализации ответственности за нее [2; с. 56-57].

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014. № 31. Ст. 4398. С. 83-86.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4765. С. 54-57.

3. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378. С. 123-127.
4. *Бабичева И.В., Шугрина Е.С.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное). М.: Изд-во НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 342-344.
5. *Бялкина Т.М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право, 2016. № 5. С. 69-73.
6. *Васильев В.И.* О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права, 2016. № 3. С. 5-18.
7. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
8. *Васильев В.И.* Тенденции и перспективы развития законодательства о местном самоуправлении // Муниципальное право, 2015. № 3. С. 2–8.